



云南省社会科学院研究文库 2004

纳麒 主编

中国南方非耕地资源 产权制度研究

◎郑宝华 主编



中国书籍出版社



云南省社会科学院研究文库 2004

纳麒 主编

中国南方非耕地资源 产权制度研究

◎郑宝华 主编

中国书籍出版社

云南社会科学学会联合会 2005



主编 熊 杰

图书在版编目 (CIP) 数据

中国南方非耕地资源产权制度研究/郑宝华主编

北京: 中国书籍出版社, 2004

(云南省社会科学院研究文库)

ISBN 7-5068-1146-4

I. 中... II. 郑... III. 土地资源—非耕地—产权—
土地制度—研究—中国 IV. F321.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 096933 号

书 名 / 中国南方非耕地资源产权制度研究

书 号 / ISBN 7-5068-1146-4

责任编辑 / 海心

责任印制 / 刘颖丽 武雅彬

封面设计 / 高树俊

出版发行 / 中国书籍出版社

地 址 / 北京市丰台区太平桥西里 38 号 (邮编: 100073)

电 话 / (010) 63455164 (总编室) (010) 63454858 (发行部)

经 销 / 全国新华书店

印 刷 / 北京海淀万兴印刷厂

开 本 / 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 16.75 印张 417 千字

版 次 / 2003 年 12 月第 1 版 2003 年 12 月第 1 次印刷

印 数 / 0001-1500 册

定 价 / 38.00 元 (册)

版权所有 翻印必究

中国书籍出版社

《云南省社会科学院研究文库》

编纂委员会

主 任：纳 麒

副主任：贺圣达 杨福泉 任 佳

委 员：纳 麒 贺圣达 杨福泉 任 佳

郑 凡 赵俊臣

编 辑：郑晓云 洪绍伟 任仕暄 常 飞

总 序

纳 麒

云南省社会科学院是云南省哲学社会科学的“省队”，是我省省级综合性哲学社会科学研究机构，在推动云南哲学社会科学的发展中发挥着重要的作用，担负着义不容辞的责任。2001年，在认真分析形势和找准问题的基础上，院党组和院行政班子确立了把社科院建设成为云南省马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想以及党的路线、方针、政策研究和宣传的重要基地；建设成为云南省各级党委、政府以及社会各界决策咨询的重要基地；建设成为云南省哲学社会科学理论创新、知识创新的重要基地；建设成为云南省人文社会科学加强国际合作与交流的重要基地的奋斗目标。

我院历来重视基础研究和学科建设，逐步形成了社科院的特色学科、重点学科及学术优势，民族和宗教问题研究、东南亚南亚研究、云南历史文化研究、社会发展研究、区域经济和农村发展研究，以及邓小平理论、“三个代表”重要

思想等学科和学科方向的研究在全省、全国都有重大的影响和较高的学术水平，某些方面（东南亚、民族文化、农村发展等）在世界上也占有一席之地。

在邓小平理论、“三个代表”重要思想研究和宣传方面，我院取得了一系列重大成果，出版了《江泽民“三个代表”重要思想概论》、《邓小平理论与云南发展》、《邓小平理论与云南 21 世纪发展》、《马克思主义人权观与中国少数民族》、《邓小平经济思想研究》、《当代中国的马克思主义——邓小平理论研究》、《邓小平社会主义论》、《邓小平社会发展论》、《邓小平改革开放论》、《邓小平经济发展论》、《邓小平统一战线论》等著作，系统研究、阐述邓小平理论和“三个代表”重要思想的科学体系和时代特征，受到省委省政府的肯定和学术界、理论界的广泛好评，这些理论成果标志了云南邓小平理论和“三个代表”重要思想研究学科体系的形成和完善。在民族研究方面，参与完成了国家民族问题五种丛书的编写工作，集中就云南各民族的基本情况进行了全面系统的总结，使自古以来无人说得清的云南基本省情——云南民族情况清晰地展示在人们面前；先后完成了基诺族的识别研究和崩龙族名称更改问题的研究，为解决民族识别遗留问题作出了重大贡献；完成的云南省 16 个少数民族 16 部民族文学史，填补了国内学术研究空白；国家基金重点项目成果《论当代中国民族问题》，系统全面地论述了现阶段的民族问

题，总结了我们党解决民族问题的成功经验，对促进国家统一和民族团结具有重要意义。在东南亚、南亚研究方面，取得了“开拓东南亚市场研究”、“澜沧江湄公河次区域经济技术合作研究”、“印度独立后农业发展道路研究”、“东盟的发展与我国我省的对外开放”、“走向二十一世纪的东南亚与中国”、“东方多瑙河—澜沧江—湄公河流域开发探究”、“当代印度”等一批重要成果。《忽必烈平大理是否引起泰族大量南迁?》、《南诏王室泰族说的由来与破产》、《泰族起源与南诏王室族属问题》等成果中关于泰族起源问题的研究，纠正了国际上流行的错误观点，受到了国际学术界的广泛关注，泰国正式接受了“南诏不是泰族建立的政权”的结论，并改写了中小学教材中的有关内容。在历史、文化和人类思维研究方面，《云南近代史》首次全面记述了1840年至1949年云南各族人民爱国主义斗争的历史，系统反映了云南近代历史上的社会变迁和发展情况，填补了云南地方史研究的空白；《法言注》被著名思想史专家任继愈认为“这是部值得向出版界推荐的好书”；民族学界专家认为《中国神话的思维结构》在神话学研究中具有开创性意义，在学术观点和研究方法上有新的探索和突破；《哲理逻辑探要》、《东西方矛盾观的形式演算》、《辩证思维方式论》、《原始思维》、《思维活动论》等系列著作，使云南省思维科学、逻辑学的研究达到了国内先进水平，在学术界产生了良好影响。

为了认真总结我院几十年来基础研究方面取得的重大成绩，进一步整合基础研究力量，营造良好的学术氛围，提高学术品位，提升基础研究学术水平，打造学术品牌，培养名家，发挥哲学社会科学认识世界、传承文明、创新理论、咨政育人、服务社会的作用，同时，让社会各界特别是学术界比较全面系统地了解我院，从 2003 年开始，我们特别推出《云南省社会科学院文库》，希望社会科学界关注、支持、指导和交流，共同繁荣和发展云南哲学社会科学。

前 言

我国的非耕地资源产权制度是一个没有得到应有重视的重要议题。许多政策法规也没有针对非耕地资源本身的特点及其所支撑的产业的特殊性来制定和实施。这不能不说是我国过去非耕地资源、尤其是山林和草原产权制度没有像耕地资源的产权制度那样，形成对农村广大群众足够制度效率的一个重要原因。加之，国内外目前对非耕地资源产权制度为数不多的研究，也主要集中于非耕地资源产权的演变及其对非耕地资源开发和保护的影响两个方面。一些国内研究也把中国状况与国际比较作为一个重要领域，但从地方和社区群众的角度对非耕地资源产权进行研究的，尚不多见。为此，2001年9月，我们在洛克菲勒兄弟基金会的资助下，和美国农村发展研究所共同在云南进行了一次“中国林地（草地）资源使用权实地调查”。调查围绕基层干部和社区群众对耕地资源和非耕地资源的内在差别、相关政策的实施情况等展开。在此基础上，我们于2001年10月在北京召开了一次学术研讨会。来自国家有关部门的领导、专家学者和一些国际组织的代表参加了会议。会议认为有必要深入研究耕地资源和非耕地资源的特点，并以此为基础有针对性地制定有关法律法规和政策。

就是在这样的背景下，我们在福建、广东、湖南和四川四省开展了此次专题调查。

当然，我们一开始就非常注意如何客观地反映社区的心声，尤其是在研究办法的选择上。正如许多人所知道的，针对这样的调查，方法上可以有多种选择，如专题调查、问卷调查等。综合考察这些方法本身的局限性，并充分利用我们在农村参与性研究方法方面的特长和优势，我们认为，面对面倾听老百姓和广大基层干部的声音应该是最佳选择。为此，我们采用了国际上比较流行的案例研究方法。

案例研究也有人称之为“个案研究”。它是对研究对象进行较长时间系统研究的方法。案例研究具有一系列的优点：它可以反映来自现实生活中的复杂情况，因此，能帮助人们学习如何更深入地了解情况，并对问题进行诊断，寻找解决问题的办法。换句话说，即学习如何学习。最好的案例研究凭借深入观察和大量思考，因此能使人们学习到书本上学不到的知识。案例研究将实践综合成经验教训，而这些经验教训最终将导致政策实践的升华和理论的发展，因此，能够指导人们判断非常复杂的社会现象。同时，案例研究还是一种学习手段和一种学习工具。当一个人要开展案例研究时是无法回避学习的，并且其潜力可以说是无限的。更重要的是，案例研究以现实问题为研究对象，一般没有事先的假设，而是以一个具体的事件为依托，探索事件发生、发展的原因、结果和影响，并根据研究进展不断调整研究内容和研究策略，因此能够对所研究的现实问题有较深入的认识。

本调查一共选择了中国南方四省十县市的二十五个村作为案例研究对象。其中有七个县市的二十一个村以林地资源为主，另外三个县的四个村以草地资源为主。本书除包括了这二十五个村的案例研究报告（后面八章）外，还包括一个总论部分。总论是在系统研究和总结了所有案例报告的基础上，结合本项目的基本框架和案例研究成果写成的。简要回顾了我国非耕地资源产权制度的基本现状、变动历史以及存在的主要问题；分析了有关国家非耕地资源产权制度的改革现状及其启示；总结了案例调查的主要发现；并对完善我国非耕地资源产权制度提出了一些政策和法律建议。本书除具有严密的逻辑性和一定的理论概括外，更显著的特点是实现了理论与实践的结合，以及政府政策与社区心声的碰撞。我们希望通过这种结合和碰撞，不仅促进理论的深化，而且提升政策和法律的针对性和有效性。本书既可以对政策研究者和制定者提供新的见解和信息，又可以成为农林牧院校师生了解我国非耕地资源产权特点和现状的有益参考；也可以为农村工作者、尤其是林业工作者、畜牧业工作者，以及其他社会科学研究者提供参考。

本书第一至第六章由郑宝华教授执笔完成，并广泛听取了项目组和许多有关专家的意见。负责福建案例的是南京林业大学的张敏新教授和张红霄副教授以及福建农林大学的刘卫平教授和陈贵松先生。广东省的两个案例由国家林业局经济发展研究中心负责。研究工作由黎祖交主任和张蕾主任做指导，直接参加调查和报告写作的是缪光平先生、于英女士和梁永伟先生。承担湖南案

例研究的是中南林学院的吕勇教授、周春花女士以及国家林业局中南林业调查规划院的陈怡女士等。四川的案例由四川省社会科学院农村经济研究所的甘庭宇副所长负责，参与调查和报告写作的有徐薇女士、邱云生女士、陈明红先生和张鸣鸣女士。整个书稿由郑宝华教授进行了修改和完善。

本项目的完成以及本书的出版得到了洛克菲勒兄弟基金会在经费方面的鼎力支持。该基金会项目官员彼特·瑞克思（Mr. Peter Riggs）先生对项目的提出和项目内容的设计提出了宝贵意见和建议。国家林业局经济发展研究中心张蕾主任、云南省社会科学院纳祺院长、四川省社会科学院杜受祜副院长、四川省社会科学院农村经济研究所郭晓明所长、美国农村发展研究所徐孝白先生（Mr. Brian Schwarzwaldner）、李平先生等对研究内容和研究工作给予了大力支持。项目在执行过程中还得到了所有参与单位和四个省的有关部门、地方政府和二十五个调查村广大村社干部和村民的极大支持。他们不仅向我们提供了宝贵资料，提供了他们的知识和经验，而且还热情地协助我们工作，关心我们的生活。我们愿以此书的出版向所有这些人表示衷心的感谢，并感谢云南省社会科学院社区发展研究中心所有同事在本书的写作、修改工作中给予的大力支持。当然，书稿中的错误和不当之处完全由我们自己负责。

郑宝华

二〇〇三年七月于昆明

目 录

前 言	1
第一章 项目背景	1
第一节 我国非耕地资源的产权安排	2
一、我国的产权制度和产权安排	2
二、我国非耕地资源的产权安排	6
第二节 我国非耕地资源产权变动的简要回顾	10
第三节 2001 年云南非耕地资源实地调查的主要发现	14
一、非耕地资源和耕地资源的差别	14
二、所有调查村的林地和草地都存在不同程度的共有 财产管理制度	17
三、有必要进行进一步的实地调查研究	18
第四节 本项目的基本框架	21
一、项目目标	22
二、林地方面需要研究的关键问题	23
三、草地和牧草资源需要重点研究的问题	25
四、选点考虑的因素	27

第二章 非耕地资源产权制度安排的国际启示	29
第一节 国外对非耕地资源产权制度研究的基本现状	29
一、非耕地资源公有产权的类型	30
二、国外非耕地资源产权研究的基本思路	31
三、产权制度与激励机制	33
四、社区公有产权的优点	35
第二节 一些国家林地产权制度的实践	36
一、世界林地产权制度的基本特点	36
二、尼泊尔的森林使用者小组	38
三、印度的联合森林管理	41
四、越南以家庭为基础的森林管理	45
第三节 草原的产权安排	46
一、蒙古人民共和国的社区草原管理	47
二、美国、加拿大和澳大利亚的草原专有使用制度	48
三、社区使用权与专有使用权：政策制定要考虑的因素	49
第四节 国外非耕地资源产权制度安排的启示	50
一、非耕地资源共同管理方式成功的先决条件	50
二、非耕地资源产权安全性的核心内涵	53
三、谁是非耕地资源的管理主体	54
四、对本项目研究重点的启示	55

第三章 研究方法：社区资源权力、活动与收益分析	57
第一节 问题的提出	58
一、什么是社区资源权力、活动与收益分析方法	58

二、为什么要采用这一方法	59
三、一般操作步骤	60
第二节 详细操作步骤	62
活动一：和村干部会面，简单介绍活动目的和工作日程	64
活动二：绘制社区图、社区资源图和资源权属图	65
活动三：与村干部和村民代表一起踏查	67
活动四：小组成员互动，工作日志	67
活动五：小组讨论资源利用方式和管理效果	68
活动六：针对老村组干部、护林员等的半结构访谈	72
活动七：小组讨论资源利用方面的活动	73
活动八：分小组做季节历	74
活动九：小组进行大事记练习	76
活动十：对林牧产品主要受益家庭的调查	77
活动十一：分组进行贫富分级练习	78
活动十二：小组讨论林业和畜牧业收益	79
活动十三：农牧户调查	83
活动十四：小组互动和补充调查	84
活动十五：向村民反馈调查结果，离开调查村庄	84
第三节 几点体会	85
一、参与性作为一种理念和方法，有很广泛的实用性	86
二、关键是要摆正自己的位置	87
三、注意资料的广泛性和深入性的结合	88
四、注意访问技巧的创新	89
第四章 调查主要发现	92
第一节 福建两个县市的调查发现及其比较	92

一、基本社会经济条件	93
二、社区对森林资源的依赖程度	95
三、林地使用权类型	98
四、森林资源经营管理制度	100
第二节 广东省两个县市的调查发现及其比较	102
一、基本社会经济条件	104
二、林地使用权类型	107
三、社区对森林资源的依赖程度	109
四、森林资源管理	110
第三节 湖南省两个点的调查发现及其比较	111
一、林地资源使用权类型与经营管理方式	115
二、社区对森林资源的依赖程度	117
三、森林资源管理效果	118
第四节 四川省的调查发现	120
一、林地的调查发现	122
二、草地的调查发现	125
第五章 非耕地资源产权安排存在的问题	129
第一节 非耕地资源产权安排存在的主要问题	129
一、所有权的虚拟	130
二、使用权的不完整	133
三、收益权的不完整	135
第二节 “林业三定”、“两山到户”政策存在的问题	137
一、指导思想缺乏科学论证, 做法过于简单	137
二、政策规定的责、权、利不对称	140
三、使用期限规定不明确	141

四、“林业三定”和“两山到户”政策本身的安全性	141
第三节 有关股份合作制林场的产权安排问题	143
一、谁决定要建立股份合作制林场	144
二、方案设计是否使村民受益	145
第四节 草场承包到户的问题	146
一、目标和出发点的偏离	147
二、草地利用不充分,草场退化	148
第六章 结论和政策建议	150
第一节 基本结论	150
第二节 进一步完善我国非耕地资源产权安排的政策建议	154
一、进一步落实和完善非耕地资源的使用权制度	155
二、改革流通和税费体制,鼓励农牧民和社会法人 开发利用非耕地资源	162
三、采取有效措施,确保社区作为非耕地资源 主人的权利	164
四、转变政府职能,为非耕地资源的可持续发展创造 外部环境	166
第三节 完善我国非耕地资源产权制度的法律建议	167
一、修改完善相关法律制度	167
二、做好《农村土地承包法》的实施工作	170
三、用《物权法》来保护农牧民的私有财产权	172
第七章 福建建瓯市案例研究	174
第一节 案例研究点基本情况	174
一、森林资源基本情况	174